

Title	スウェーデンの政治制度概観
Author(s)	安部, 浜男
Citation	大阪外国語大学学報. 13 p.105-p.122
Issue Date	1963-03-20
oaire:version	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/80219
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

スウェーデンの政治制度概観

安 部 浜 男

What is described in this article is the outline of modern Swedish government, which is also the summary of N. Andrén's Modern Swedish Government, 1961.

I have explained here the characteristics of the Swedish government, dividing it into three groups—that is, the problems of the Riksdag, of the Executive and of the parliamentary control to the Executive. Then, I have picked up the bicameralism, the standing committees and the royal commissions of investigation in the legislative procedure from the 1st group, the King's legal-political status, the Council of State, the cabinet, the executive organizations and the central administrative agencies from the 2nd group and the Swedish Bank and the National Debt Office, the parliamentary control to the ministers and diplomatic policies from the 3rd group, and summarized the views which Andrén developed in his above-mentioned book.

At last I have pointed out the features of the Swedish political institution as follows:

The 1st is the peculiarity of the form of the parliamentary democratic development appeared under the legal framework of the Instrument of Government, 1809, which is evident compared with those of England and Germany.

The 2nd is the dualism in the administrative organizations and the parliamentary control to the Executive, which has some connections with the Swedish constitutional development.

The 3rd is the Swedish political destiny that the amendment of the Instrument of Government is always the most important and inevitable problem. That is also connected with the Swedish constitutional development.

The 4th is the democratic activities of the royal commissions of investigations in the legislative procedure, through which the government of discussion should be guaranteed.

スウェーデンの政治を概観したものである。^(註1)もともと、その序文によればこの著書自体が十年に亘りストックホルム大学における English-Speaking Students に対して行われた講義を基礎にして、現代のスウェーデンの政治を概説することを目的に書かれたものであるから、本稿はいわば概説の概説にすぎない。唯、概説するに当っては、単に全体を要約するのではなく、特にスウェーデンの政治に特徴的と思われる諸点を選び、これらの諸点について著者の説明を要約することとした。その際、如何なる題目をとりあげるかが問題となるが、一つには約一世紀半以前に制定された典型的な立憲君主制の成文憲法という根本性格を改めることなく、その後の憲法改正と慣行の確立とを通して、全体としては可成り複雑な形で議院内閣制的な民主政治が実現されているという事実と関連のあるいくつかの題目と、今一つにはスウェーデンの現在の政治の制度と運営とが我が国のそれから見て何程か参考になりうるのではないかと思われるいくつかの題目とをとりあげることとした。勿論、それは次のような私が本稿をまとめるに至った意図と関連がある。

一体、スウェーデンという国家は生活水準の極めて高い、社会保障の行届いた夢の国であるという印象が漠然ともたれているだけで、この国の自然と文化について、比較的正確な知識は、極く限られた専門的知識として以外は、殆んど知られていないのが我が国の現状のようである。然し、北辺の一隅に高度の福祉国家が建設されるにはそれだけの理由がなければならない筈で、それをたずねることは我々にとって決して無益ではない。わたくしが後述する理由から得たこの国の政治についての若干の知識でも公にしようとした第一の理由は、仮令僅かであっても、この国についての比較的正確な知識を与えるのに役立てばと考えたからである。

ところで、我が国では法思想乃至法思想史について論ぜられる場合に常に無視されているのが現状であるが、北欧三国には *scandinavian realism* と称せられる法思想がある。この法思想はスウェーデンのウプサラ大学の哲学教授 Axel Hägerström (1868-1939) の法哲学思想の影響をうけた Lundstedt^(註2)、Olivecrona^(註3)、Ross^(註4) 等の法律学者の法思想を総称するもので、それは客観的価値の存在を否定し、法における形而上学を排斥し、従って、価値的要素を含まない客観的に存在する法の認識を目指す法律学を確立しようとする点に共通の特徴があり、而も、アメリカにおいて1930年代ニュー・ディール時代にその時代的制約を顕著にうけて主張された所謂 *american realism* と異なり(その時代的制約の故にそれは法思想史の一部となってしまった)、現在においても十分な説得力をもつと考えられる思想である。私自身、法に関する学問は、史学を別として、客観的な存在としての法を認識する学問(法の科学=法律学)と価値的立場から法を考察しようとする学問(法の価値論)とに区別され、而も両者の間に混乱があってはならないと

考えるものであるが、そのような立場から見て、法の科学＝法律学は少くとも、realism 的法思想を基礎にするものでなければならず、更に、scandinavian realism はこの種の法思想として最も参照すべきものの一つであると思われる。わたくしがスウェーデンの政治に関心をもつ最大の原因はそれを明らかにすることがこの法思想の理解にいくらかでも役立つであろうとの期待があるからに外ならない。最後に、後に明らかになるように、この国の政治の制度は特殊な政治的發展の結果、議会主義的政治制度としても特異なものを含んでおり、それは、正にその特異性の故に、我々をこの種の制度一般についての真の理解に導くのに役立つものであると思われるにかかわらず、我が国では、一般にこの国の政治について、比較憲法論的にも又比較政治制度論的にも殆んど関心が示されていない現状である。断片的ではあるが、そうした関心の一つとなればと考えたのが執筆の第三の理由である。

然し、それにしても、本稿に述べられた概観そのものは、日数に余裕がなかったため割愛した部分もあるし、また、わたくしの理解力の不足と文献の不足とから、誤って把握した部分もあるかも知れない。それらは御容赦を御願いすると共に、御教示を俟って他日訂正したい。

とり出した題目の間に体系的な関連はない。けれども、一応、国会に関するもの、行政府（国王と内閣）に関するもの及び両者の関係に関するものに大別して述べ、最後にわたくしの学んだ結果を略記することにしたと思うが、それに先立ち、便宜上、スウェーデンにおける中世紀以降の憲法的発展を大まかに跡づけることにしたい。

尚、スウェーデンでは憲法典に当るものに政治法典（Regeringsform）というのがあって、本稿でもしばしば引用するが、この法典の訳文は、阿部照哉、桑井昭正訳スウェーデンの憲法（大石義雄編新訂世界各国の憲法典所収）をおかりした。但し、そこで用いられている国务院議員の語は私の好みで國務大臣とした。

また、本稿は殆んどすべてが Andrén の所説の紹介であるから、煩を避けるため引用の頁は省略した。

註1. 1961年版の Scandinavian studies in law 所収の図書目録から察してスウェーデン語外の国語で書かれたこの種の著書のうち、この Andrén のものが最も新しいと思われる。

註2. Lundstedt はウプサラ大学の民法教授で国会議員となったこともある。1955年没

註3. Olivecrona はルンド大学の教授である。

註4. Ross はデンマーク・コペンハーゲン大学法科教授である。

スウェーデンに於ける政治の制度と運営を枠付けている根本法としては1809年制定の政治法典（Regeringsform）の外、1866年制定の国会法（Riksdagsordningen）、王位継承法（Successionsordningen）及び1949年制定の出版の自由に関する法律（Tryckfrihetsförordningen）（制定は新しいが1766年以来既に承認されている原則が含まれている）の四つがあり、中でも特に政治法典が統治の根本組織について定めているから、本稿でもこの法典が法的基準として重要となるのは当然であるが、以下にこの法典の根本性格を明らかにする意味で、中世以降この法典成立までの沿革を摘記しておく。

中世期のスウェーデンは極端な地方分権制をとり、国王の下に結合してはいたものの可成りの自治が行われていた。13世紀から国王と Council of Lords が支配権を掌握していたが、15世紀、独立派（swedish nationalists）と連合派（supporters of Scandinavian Union）との間に抗争が起るに及んで、全国的規模の集会をもつ必要が生じ、この必要に応ずるために設けられた国民集会が後に国会（Riksdag）にまで発展した。然し、当時の国会は常設のものではなく、それが常設の政治機関となったのは17世紀に入ってであった。これより先、独立派と連合派との抗争は前者の勝利に終り、1523年近代国家としてのスウェーデン王国が誕生した。スウェーデンはルーテル派新教の国であるが、カトリック教会の財産を没収してこの新教を国教として樹立したのは当時の国王であった。

次で、17世紀の中葉、若年の Ghristina と Karl XI の摂政時代が続くのであるが、この時期に国会は貴族の支配権を打倒しようと計り、摂政時代の終り頃、下級の貴族及び市民が国王と結んで貴族の政治的経済的優越性を剥奪した。17世紀の末葉になって、国王の権力は次第に絶対的となり、当時一般に流布していた神権支配の思想がこの地に根をおろし、絶対的権力の国王支配が、Karl XII の敗戦によるスウェーデンのバルチック帝国の崩壊まで続いた。そして、Karl XII の死亡と共に、所謂カロリニアン絶対主義に対する反動から憲法の変革が行われた。それは王権の衰微と議会政治の成長を内容とするもので、等族が大臣の任免を行うに至った。いわゆる自由の時代（Era of Liberty）が出現した。

然るに、それから約半世紀後に、貴族と他の等族との間に対立が生じ、Gustaf III の努力もあって、1772年にこの等族支配も終りを告げ、新しく、国王と等族との権力の均衡をもたらすことが試みられたが、それは国王の権力の強化の方向に於てであった。その結果再びカロリニアン絶対主義に似た体制が1789年に生れた。これを Gustaf 的絶対主義と呼ぶ。この体制は1809年まで続き、この間、Gustaf III 及び Gustaf IVが君臨した。

次で、Gustaf IV の失脚と共に同年、新しい憲法＝政治法典が制定された。この法典が現在も

尚スウェーデンの政治の枠となっているものである。また、この法典はスウェーデンの政治史からの教訓とモンテスキューの思想にも影響されて、権力の分立と均衡を根本の原理として採用した。即ち、行政権は（或る範囲の国会による統制はあるが）国王に帰属させ（しかしその統制は権限行使に対する干渉であってはならぬ）、財政権は国会の専権とし、立法権は国王と国会との共同行使とした。また、裁判権は政治的影響から独立せしめた（この法典には違憲審査について規定がない。学説として諸説があるが、少くともこれまで審査が行われた例はない）。

このように1809年の政治法典は、国王と国会とが互に対立する二つの政治的勢力であるという二元論を前提している。しかし、その後の政治的發展によって、政治権力は次第に国会を経て国民に移動し、結局、政治法典は議會主義と民主主義を法的に枠付けるまでに变化するに至った。国王の大臣は次第に国王から独立して別個の内閣を形成するに至った。国会の勢力も1866年兩院制の採用及び1909年から1921年に亘る間の選挙権の制限の撤廃によって国民代表的となった。このようにして、約言すれば、スウェーデンでは1809年の法典の根本原則に改変を加えることなくして、而も権力の分立を廃止乃至機能の分立にまで転化せしめ、かくすることによって重大な障害なしに議院内閣制的な民主主義の政治が実現されるに至ったといえることができる。

3

既に述べた如く、国会は政治法典の規定の上からは、財政権を専行し、立法権を国王と共同して行うこととなっているが、議會主義的政治の慣行の行われている今日では、国民の意思の代表機関として、国政の上で最も重要な機関であることはいうまでもない。而して、議員の選挙には所謂比例代表制が採用され、前掲の四つの根本法の改正には下院の総選挙をはさむ二回の国会の議決と国王の承認を要し、また通常の法律の制定には国会の議決と国王の承認を要すること、更に極めて民主的に運営されている政党（社会民主党、中央党、保守党、自由党及び共産党の五つが院内政党としてある）が中心となって国会の運営がなされており（但し、政党間の協議が行われる際、共産党は除かれるのが例である）、中でも社会民主党が上下兩院で半数に近い優勢を示し、従って、1917年に始めて自由党と連立政府を作って以来今日まで（そして今日も）非常に屢々、単独又は連立で政権を担当して来ていることなど国会を中心にして敍べるべき点は少ないが、今回はすべて省略し、記述を次の諸項目に限ることとした。唯、国会とは直接関係がないが、所謂直接民主制的制度として注目すべきものがあるので、先づそれにふれることとする。

（国民投票制度）

スウェーデンの民主主義は他の大部分の民主主義国と同様、間接民主制をとり、政治法典によれば、国会がスウェーデン国民を代表する。然し、直接民主制の制度が全くないわけではなく、1922年の政治法典の改正で国民投票制度が追加された。即ち、政治法典 § 49 II によれば、「議案が特に重要であるか、又はその性質上、その決定に先立ち国民の意見を確めることが必要であると思われるときは、国王及び国会は共同して制定する法律により国民投票を行うことを決定することができる……(中略)……国民投票を経た議案は政治法典の定めるところに従って処理される」。国民投票を経た議案が政治法典の定めるところに従って処理されるということは、国民投票によって議案が決定されるというのではなく、その後は通常の議案と同様の手続に従って審議決定されるということであるから、この国民投票はいわば与論に形を与えるための方法という以上の意味をもたないわけで、この点、通常の国民投票が一国内の最高意思表示として「決定」的效果を与えられているのとは対称的で興味がある。然し、投票の結果が、この場合でも、實際上尊重されるのは当然だから、結果的には左程大きな違いはないであろう。因に、この制度が設けられてから今日まで、国民投票が行われたのは次の三回だけである。

- ① 1922年 アルコール飲料の禁止問題（有権者の50%強が投票した）
- ② 1955年 右側通行か左側通行かの問題（有権者の50%強が投票した）
- ③ 1957年 国民年金制の問題（有権者の70.4%が投票した）

（両院制）

スウェーデンの国会が両院制を採用したのは既述の如く、1866年である。政治法典は「……国会は両議院より成り…。両議院はあらゆる事項について平等の権限と権威とを有する。……」（§49 I。以下単に条文の番号をあげてあるのはすべて政治法典である）と定めている。両議院のうち上院議員の任期は8年で毎年8分の1を county council と city council の間接選挙によって選出する。つまり、上院議員の更新は継続的である。立憲君主国家の上院は連邦国でない限り、貴族院型であるのが典型であるが、この国の場合は、下院と同様に国民の代表であって特権階級の代表ではない。即ち、上院の議員数は総人口の150分の1に相当する人口につき議員1名の割合で定める。このようにして現在の議員定数は151名である。被選挙年齢は23才。これに対して下院は有権者の直接選挙で選出する。任期4年。現在の議員定数232名。このように上院も国民の代表機関であるが、1866年当時の選挙法がかなり貴族的金権的且つ保守的であったことは他の国の場合と同様のものである。然し、選挙制度の民主化された今日では、両院の間に本質的な相違はなくなり、唯①上院が間接選挙であること、②上院の任期が長いこと、③上院議員の更新が継続的

であること、④上院の候補者は選挙区の住民であることを要しないことの諸点で異なるだけである。これらの相異点のうち②及び③のために、与論の変化の反映の点上院の方が緩慢であるわけで、結局、上院は政権を掌握した政党の権力の保守として働く、即ち、急激な変革に対する制動として作用するだけである。尚、両院共に行政府（形式的には国王、実質的には内閣）による解散の制度があるが、解散が行われた事例はこれまでに僅かに三回しかない。

① 1887年 保護貿易か自由貿易かの問題について。

② 1914年 再軍備問題について。

③ 1958年 国民年金制度について。

このように解散の例が極端に少いという事実はスウェーデンの政治が安定していることを示すものに違いないが、同時に解散後の総選挙で当選した者の任期は前任者の残任期間となる定めであることが解散を利用する傾向を抑える力となっていることは明らかである。

両院の権限については上院に対する下院の優越を認めるのが国会の活動を円滑にする点及び一般に下院の方が一層国民を代表する議院であるとされている点から適当であると言われているが、前述の如くスウェーデンの両院の権限は平等である。而して、Andrén の敘述には、権限の平等が好ましくないという見解は見当らない。

（常任委員会制度）

常任委員会が国会の活動の中で極めて重要な役割を果していることは、我が国の場合と全く同様であるが、次にのべるような諸点に特徴が認められる。

スウェーデンでは常任委員会は何れも両院の合同委員会である。即ち、常任委員会はどの場合にも両院から選ばれた同数の委員で構成される。また、副委員の制度があり、この方は各院がそれぞれ任意の数を選出する。委員が各政党の勢力に比例して割当てられることは珍しくないが、比例代表制が採用されている関係もあって、一度委員に選任されると再任されるのが原則で、従って各委員会の委員はそれぞれ専門家となっている場合が多い。このように委員会は合同委員会であるが、各院単独の委員会がないわけでない。しかし、現に存在するものとしては院内事務に関する委員会（Committee on House Internal Matters）があるだけである。この外、常任委員会の権限のうち特に重要なものを審議するための特別委員会、二つ以上の常任委員会の権限事項に関する事項を審議するための連合委員会の制度がある。

常任委員会には現在のところ、予算関係の議案を審議する才出委員会、才入委員会、銀行委員会及び農業委員会、法律案の審議に当る憲法委員会及び三つの法務委員会^(註1)の外、外交関係の

議案を審議する外務委員会と以上の何れにも属しない議案を取扱うCommittee on Miscellaneous Affairs^(註2)がある。

議案が国会に提出されると、それぞれ権限ある常任委員会の審議に附されるのであるが、審議に関して特記すべき点としては、国会法によって、議案について報告説明を求めるために各省大臣の出席を求めることができず、また各省大臣に対しては出席を禁止していること、各省及び中央行政官庁の職員の出席を求めることはできるが、そのためには所轄の国务大臣を経由して国王にその旨の要請をしなければならないことになっている点に興味がある。このような国会法の規定は議院内閣制が実際上行われ、国会議員が各省大臣に任命されている今日では明らかに不合理であるが、それは1866年、国会法制定当時、未だ議院内閣制的慣行が成立していなかったという時間的ずれと、未だこの不合理を法制的に解決するための国会法の改正が行われていないことに基因する。唯、この不合理は形式的に国王を経由して大臣以外の職員の出席を求めることで左程重大な困難なしに実質上は解決されているために法の改正が見送られていると思われる。

常任委員会の職務が何よりも議案の審議であることは当然であるが、スウェーデンの常任委員会には行政権の行使に対する国会の監督制度上重要な役割を果すものがある点に特色がある。この種の権限をもつ委員会としては憲法委員会の外、才出委員会及び第一法務委員会がある(後述)。

(註1.) 「世界各国の憲法典」所収の訳文によれば、法務委員会は二つとなっている。然し、Andrénは三つの委員会のそれぞれの任務を掲げているから、三つあるというのが正しいのではないかと思う。

(註2.) この委員会も「世界各国の憲法典」所収の訳文には挙げられていない。

(立法過程での特色)

スウェーデンにおける立法制度上の特色は国会における立法過程にではなくて、法案が国会に提出されるまでの段階に認められる。それは法案作成までの過程において、各大臣及び関係行政機関はもとより、その他利害関係者、専門家、各政党、更には圧力団体に至るまでの各方面の意見が聴取され、それらの意見の妥協と一致を得るための配慮がなされている点である。

先づ、新法の制定或は現行法の改正についての発想が各省、中央行政機関(これについては後述する)等で行われる場合の多いことは我が国の場合と同様であるけれども、そのような発想の仕方とは異って、利害関係のある個人とか私的団体等によって立法の発想がなされる場合がある。この場合には先づ利害関係ある人々乃至団体が中心になって問題の論議が為され、それがある程度成熟したところで彼等の信頼する国会議員に議案として提出することを依頼する。とこ

ろが、利害関係のある人々や団体は勿論、多くの場合国会議員も法案の起草能力をもつ者は稀であるから、議案は結局、国会は行政府に対して当該問題の調査を行い、形式上、法案として提出することを要求すべきである、という内容、つまり立法の必要な事態があることを行政府に示すに止まるのが普通である。この議員提出の議案は管轄の常任委員会で調査され、採択すべきか否かについて国会に報告する。委員会 で賛成れきた場合は殆んどが国会で可決される。国会は、勅命の調査委員会（royal commission）を設置して事案を調査すべきことを行政府に対して要求する。

さて、この要求があっても行政府が直に調査委員会を設けるとは限らない。一つにはこのようにして様々の調査委員会が設置された結果、調査能力をもった人材が涸渇していることもあるが、二つには設置について敏速でないことが却って、不急不要の提案の抹殺乃至は提案の成熟化に役立つと考えられて、設置されない場合もある。問題が重要であるときは勿論調査委員会が設置される。その中には国务院（後述）で委員を決定するものの外に各省大臣が任命するもの（これを特別に departmental commission と呼ぶ場合がある）との二種がある。勅命委員会には事案の性質、軽重によって、1 名で構成されるもの（全体の3分の1）と多数で構成されるものがあり、前者の委員には優秀な行政官又は国会議員が任命され、これに補助者として必要な専門家が附けられるのが通常である。多数で構成される場合には、その全員又は一部に国会議員（但し、共産党議員を除く）が各党の指名又は指導者の意見に基いて任命される。また、大きな経済的利益を代表する団体や労働者の団体からの代表が委員に任命されることもある。国会議員はこの場合、自己の属する政党と委員会との媒介者的役割を果し、一面では委員会の動向を党に報告して諒解を求め、他面では党の意向を委員会に反映させることに役立っている。

調査委員会の報告は綿密周到であること、調査に比較的長い期間を要すること（報告までに18年を要したものがある）、少数意見又は保留意見を出来る限り避けようとする点で特色があるとされている。調査委員会には利害の相反する意見が特に政党その他を通じて主張されることが予想されるにかかわらず、少数意見をなくするという方針が採られているということから、政党間の協調的態度をうかがうことができる。尚、同じ態度は総理大臣の指名の場合にも感じられる（後述）。

報告書が権限ある各省大臣に提出されると、大臣は当該事項の処理を権限とする行政機関の意見を求める（意見を求めることの法的基礎は政治法典の§10である。「議案は国务院における国王に提出される前にこれを提出する国务大臣によって審議され、この国务大臣はこのために、権限ある行政機関から必要な報告を集める」）。尤も、法上は権限ある行政機関の意見を徴することに

なっているが、実際は一そして極めて重要なことであるが一その他種々の団体、地方の行政機関等の意見が徴せられる。これらの資料は大臣の事務局で整理された上で法案にまとめられる。そしてそれを國務院に提出して国王の決定を得るか否か、つまり国会に提出するか否かを、事案の軽重により、或は単独で、或は他の大臣と合議で、更に重要な案件の場合は閣議にかけて決定する。

尚、國務院に法案が提出される前に、法律審議會に提出されねばならない(政治法典§87)。この審議會は3名の最高裁判所の判事と1名の最高行政裁判所の判事で組織され、法案の立法技術的な側面と法案が現行法体系と調和するか否かの側面とを検討することが任務である。大臣はこの審議會の報告に基いて必要な修正を加えた後これを國務院に提出する。

さて、以上の手続はいわば民間人が国会議員を通じて彼等の望む立法を実現する為の方法であるが、政府又は中央行政機関が自己の発想で法の制定改廃を行おうとする場合に同様の配慮が為されるであろうことは容易に推測できる。勿論、このように法案の作成までの過程において担当大臣が種々の参考意見を徴することは我が国でもないわけではないが、然し、スウェーデンの場合には意見を徴し批判を求める範囲が極めて広く、法案が国会に提出される以前に、各方面からの十分な討議と必要な妥協まで得られる程に徹底したものであり、またこのような方法が稀にではなく一般的に行われているわけで、その点でやはり注目すべき特徴であろう。著者もこの点を指摘して、スウェーデンの政治が真の討議の政治であると自負している。

4

(国 王)

「スウェーデン王国は国王によって統治され、王位継承法の定める順序に従って継承される世襲君主国であり」(§1),「国王のみがこの政治法典の定めるところに従って王国を統治する」(§4)と定められてはいるが、しかし、現実の政治においては殆んどすべての重要な政治的決断から隔離され、民意に基く政治が国会―内閣を通じて実現されている。けれども、そのような民主政治は決して上述の国王の地位を無視することによってではなく、形式的に国王の行動を媒介して行われており、そのことが可成りの程度でスウェーデンの民主政治を特徴付けるものとなっていることは否定できない。この意味でスウェーデンの政治における国王の地位は依然重要である。

政治法典の定める国王の地位は個人としての国王の地位と行政権の長及び司法権の権威として

の国王の地位の二つに大別することができる。^(註)このうち司法権は最高裁判所及び最高行政裁判所が国王の名に於て専行することになっており、国王が裁判に加わることはない。また、法案は殆んどが国王の名を以て国会に提出されるから、立法に関する国王の承認は問題にならない。従って、国王の地位としては行政権の長としてのそれが重要となる。尚、国王はスウェーデン国教会の長であり、「常に不易のアウグスブルグ信仰告白書及び1593年のウプサラ宗教会議の決議で採択され、明らかにされた純福音主義新教を奉じなければならない」(§2)ことになっている。国王が政務を司るときは、常に自己の任命する國務大臣を以て構成する國務院の報告と助言とを求めなければならぬ。即ち、国政に関する事務はすべて國務院に提出され、そこで国王が決定するという形式がとられねばならぬ(§7)(但し、軍務については国王が最高司令官としての資格で、防衛大臣の出席の下で決定する)。また、國務院の審議は議案を提出した國務大臣の外3名の國務大臣が出席しなければならず、特に重要な事項(法律の制定改廃は重要事項に含まれる)の審議の場合は全員が出席せねばならない。会議に出席した國務大臣は「国王の決定が明らかに王国の憲法又は一般法律に違反するという不測の事態が生じたときは、……このような決定に対して強力な抗議をする義務を負う。この場合に於て自己の意見を別個に議事録に記載しない大臣はこの決定に於て国王を支持したものとして責任を負う」(§9)とあり、また、管轄大臣は国王の文書及び命令に副署せねばならず、「国王の決定がこの政治法典に反すると認めるときは、國務院に於てこれに関して異議を述べなければならない。国王が、それにもかかわらず、その命令の公布を固執するときは、大臣は、副署又は署名を拒否し、その結果辞職する権利を有し、義務を負う」(§38)と定められている点から、国王による権力の濫用を防止しようとする趣旨を推測することができるが、現在の実際政治の上では、国王は常に助言に従って決定を行っている一否国王の方が忠告、激励などの助言をしている一から、上の規定の実効は全くなく、むしろ、後述する如く、大臣が法又は王国の利益に反する決定を行わせたとき、憲法委員会の調査を経て、国会が国王に対して当該大臣の罷免を要望することができる(§107)点の方が民主政治の確保の上から意味がある(尤も、この方も実際に国会が要望した例はないらしい。後述参照)。尚、国王の決定はすべて國務院の報告と助言を経て行われ、その適法適正については國務大臣が責任を負うから、国王が責任を負うことはない(§3)(この点も、実際上は国王は責任が問題になるような実質的決定を行わないから、この規定をまつまでもなく、責任を負うことはないと思われる)。

(註) 政治法典によれば、国王の地位にはこの外、王国の軍隊の最高司令官としての地位(§14)及び立法の承認を行う地位(§87)がある。Andrénはこの何れをも、行政権の長の地位に含めているのであろう。

（国 務 院）

国務院は国王の助言機関である。行政各省の長官たる国務大臣と3名を下らない数の無任所の国務大臣を以て構成される。国務大臣は有能で経験に富み、廉直且つ一般に尊敬される生れながらのスウェーデン臣民の中から任命されることになっている。また、無任所大臣のうち1名が総理大臣兼国務院の首席に任命される。無任所大臣のうち少くとも2名は文官でなければならない。以上の任命はすべて国王が行う。無任所大臣のうち2名が文官でなければならないとされたのは法律、行政についての熟練者を加える趣旨であるといわれている。

扱て、このように政治法典の上では国務大臣（各省大臣も）は国会と無関係に国王によって任命されるかに見えるけれども、実際上は国王は自己の個人的な信任に基いて大臣を任命するのではなく、国会が信任する者に対する信任に基いて任命する慣行が成立している。即ち、実際上は、④ある政党が国会で過半数を制した場合にはその政党の長が、⑤そうでない場合には両院の議長及び共産党を除く院内四党の長の会議によって選ばれた者が総理大臣に任命される。次いで、その総理大臣の指名する者が各国務大臣及び各省大臣に任命されることになっている。然し、総理大臣の任命に国王が全く影響を与えないわけではなく、以上の処置をとることが不可能であるか、或は適当でないと思われる場合には、国王が自己の判断で総理大臣を任命することもある（1946年、社民党政府の Hansson 首相が急逝したとき、国王の処置が問題となったが、国王は同党の新しい指導者の選ばれるのを待ち、しかる後その者を総理大臣に任命した）。唯、どの場合でも、国王の判断の基準は、国会内での政党の勢力を勘案して適当な人を見出すことであって、それ以外であってはならないとされており、国王自身もこれを認めているといわれる。このように国務大臣の任命については一種の議院内閣制的慣行ができているが、国王の決定についても既述の如く、今日では国務大臣が助言して国王が決定するのでなく、国務大臣の決定に対して国王が勇気付け、忠告をすることになっている。然し、このような国王の忠告助言は、国王の長い公的経験から生れるものであるだけに極めて有益であると Andrén は述べている。今日では、国務院で審議決定することが不可能な程に事務が龐大な量に上っているため、既に決定された事項を国王が一括決定した後、議事録に登録することだけが国務院で行われることであるようである。

（内 閣）

上に述べたところから明らかなように、行政権の行使は勿論、国会に提出すべき議案の実質的決定の行われる場所は、決して国王でも、国務院でもない。そうした実質的決定の行われる場所

は、事案の輕重により、或は各省大臣が単独で、或は担当大臣と他の関係の大臣との会議で、更に、重要な事案については総理大臣の主宰する閣議で決定される。然し、内閣についても、閣議についても政治法典には全く規定がなく、^(註)それは形式上は國務大臣の私的な会合にすぎない。この点、スウェーデンの内閣は英国のそれと同様である。このように、内閣が実際には重要な政務につき実質的決断を行っているにもかかわらず、形式上國務院における国王の決定を媒介せねばならないとすることは不合理且つ非能率であるところから、左程重要でない事案についての決定権限を各省大臣乃至内閣に委譲すべきだとの憲法改正論もあるようだ。

(註) 尤も、総理大臣については規定があり、而もそれは國務院の首席とは別の地位のようだから (§6 II)、内閣の存在を予想しているようでもある。但し規定上の名称は総理大臣であって内閣総理大臣ではない。

(行政組織)

スウェーデンの行政各省は Gustaf II の治下で生れた Royal Chancery を原型とし、その中で各省が次第に分化して今日の如き形をとるに至ったということである。ところで勿論、行政権の行使は国王の権限で一切の行政作用は国王が自ら行うことになっており、唯その際法律に基いて設置される数の省（今日では11の省がある）の事務の配分を行い、国王の助言者である國務大臣をその長にあてるだけであるから、従って政治法典の上では、各省大臣は国王に対する助言を任務とし事案の決定権がない。然るに、他方、「…。王国の行政機関、州政府及びその他のあらゆる行政官庁、並びに上下を問わずすべての公務員は既に発せられ又は今後発せられる訓令、規則及び命令に従ってその職務と機能を遂行しなければならない。彼らは国王のあらゆる命令及び指揮に従い、それを実施し、並びに王国の福利のために要求されるすべてのことを遂行するに当り、互に援助し、その遺漏、怠慢又は不法行為について法律の定めるところに従い、国王に対して責任を負う」 (§47) と定められ、行政機関の職務の遂行につき各省大臣の一般行政事務を行う行政機関に対する指揮命令権限について定めがない。要するに、大臣は政治法典上は国王の補助機関に外ならない。然るに、國務院における国王の政務の決定が数百件を一時間で処理する程形式的になり、国王の一般行政事務処理に対する指揮命令も実際上行われなくなった後でも、大臣の指揮監督権を認める政治法典の改正は行われていないから、この種の事務を処理する機関の指揮監督方法が極めて繁煩とならざるを得なくなっている。即ち、一般行政事務は各省大臣から独立の中央行政諸官庁が処理し、これらの官庁に対して発すべき監督上必要な命令指揮をば、担当の大臣が國務院の議案として提出して国王の形式的決定を経た上で、国王の名において発する。而も、その議案の準備に当っては権限ある行政機関（この中には当該中央行政官庁は含

まれる)から必要な報告を徴する (§10) という二重の煩雑な手続が採られている。いうまでもなく、各省大臣が下級の行政機関を指揮監督して一般行政事務を行い、その権限行使につき或は国王に、或は国会に対して責任を負うというのが通常であるが、この点スウェーデンは顕著な例外をなす。このような組織の二重性の結果、スウェーデンでは行政各省に広狭二義があるようで、狭義ではそれは国務院に提出する議案の準備とその提出を任務とする機関であり、広義ではそのような任務と同時に一般行政事務を処理する、所謂通常の意味での行政機関を意味する(例えば、司法省では、狭義の職員74名、広義の職員4,100名といった工合である。その他の各省も同様であるが、唯、外務省だけは中央行政官庁をもたず、外務大臣がすべて処理することになっている)。

このような中央行政官庁の各省大臣からの独立性が、行政の政治からの独立の可否、行政の客観性の可否を論点として批判され、20世紀のはじめにこれを各省大臣の下級機関とする提案がなされたが、改正を見ないまま今日に及んでいる。それはこのような各省大臣からの独立性が必要だとの判断に基づくのではなく、逆にこのような独立性が実際上次第に稀薄になったからであると説明されている。

中央行政官庁は形式上は各省大臣から独立して、直接国王の指揮命令の下に行政作用を行うのであるが、その組織と権限は大よそ次の如くである。まづ、その組織と権限とは国王の命令である Order-in-Council の定めるところによるのであるが、予算が国王から完全に独立に国会によって議決されるから、その限りで重要な制約が生ずるのは当然である。中央行政官庁には長(director-general)の外、下級の部局長(director)とで構成する board of directors があって執行に当る。中央行政官庁の意思は19世紀の終りまでは board of directors で議決されたが、20世紀に入ってから後は、例外的な場合に合議による決定が行われるほか、director-general が1名の director の面前で専決し、これに反対の director はその旨を議事録に記録することになっている。

中央行政官庁の職務は、既述のところから明らかなように、一般行政事務の処理(これには当然のことながら下級機関、地方行政機関の指揮監督をも含む)及び管轄の大臣に対して、国務院に提出すべき議案につき予め意見を提出することの二種に大別することができる。尚、この外、国有企業の経営に当る機関(鉄道、郵便、電信、水力発電等の独占事業一但し水力発電は独占事業ではない)もある。参考のため、一例として、農林省とその中央行政官庁を挙げておく。

Department of Agriculture

職員数 41名 ('60年)

中央行政官庁 職員数 4,935 ('60年)

Board of Crown Lands

Board of Agriculture

Agricultural Marketing Board

Board of Fisheries

Land Survey Board

Geographical Survey Board

Forestry Board

5

政治法典によれば、スウェーデンでは財政権は国会が専ら行い、立法権は国会と国王とが共同して行い、行政権は国王が國務院の報告と助言に基いて自ら行い、更に司法権は国王の権威の下に裁判所が行うという意味で、国王が統治権を行う建前であることは既に述べた。けれどもこれに対しては、特にスウェーデンに特徴的であると思われるいくつかの例外がある。その第一は国会が実質的な意味の行政作用を行う場合、第二は國務大臣及びその他の権限行使に対する国会による監督、第三は外交事務の処理に関する国会の監督である。これらは何れも、政治法典の根本原則である国王と国会との権力の均衡化のための方策としての意味をもつものが、そのような権力の対立が事実上失われた現在において、尚、制度上残存しているものである。従って、これらの外に、議院内閣制的な国会の信任に依存する内閣という牽連関係が慣行上存在する。

(国会の行う行政作用)

作用の性質からは明らかに行政作用である作用を国会の指揮監督の下に行う機関が六つある。司法監督官、軍事監督官、国立銀行、国債局、国会図書館及び the Swedish Office of the Nordic Council がそれである。

このうち、司法及び軍事監督官は共に国会によって任命され、国会の指示に従い、国会を代表して、すべての国家機関の法令の遵守を監督する。即ち、監督のため調査を為しうる外、違法行為を認めたときはその者を管轄の弾劾裁判所に訴追することができる。

国立銀行はスウェーデンで現存する最古の銀行である。1668年以来国会の監督に服し、1887年

以来独占的に銀行券を発行し、一般経済政策上重要な役割を果たしている。国立銀行は7名の理事で管理されているが、そのうち1名は国王が任命し、その者が総裁となり、他の6名の理事は国会が選任する。そのうち4名は任期3年、2名は任期1年である。国会議員は理事になることができない。

国債局は1789年国王が負担した債務を国会が引受けることに關する合意の一部として、それ故に国会の機関として設置されたという歴史的事情がある。国債局は国会の指揮監督の下に国債を管理する。国債局の理事の選任方法、任期は国立銀行と同様である。

（国会の行政府に対する監督）

議院内閣制の下での国会の機能は、結局のところ、内閣に対する統制的機能であり、この意味の国会による内閣に対する統制は、政治法典にも国会法にも規定がないが、20世紀初頭からの慣行として、この国でも事実上行われている。しかし、以下にのべる国会の行政府に対する監督はこれと異なり、政治法典に根拠を有する所謂憲法的統制である。而して、Andrénによれば、この制度の趣旨は次の如くである。即ち、1809年當時は國務大臣は名実共に国王の信任をうけた彼の助言者であったから、これらの大臣と国会との間には何等の信任關係はなかったのであるが、国会が国王とその助言者による行政権の行使を、彼等の利益の立場から、何等かの形で統制することを認めることは、権力の均衡の見地から必要であるというのがこの制度の趣旨である。

監督は大臣の助言行為の責任追及の形で行われる。責任追及の為の調査に當る機関は常任委員会である憲法委員会で、これが國務院の議事録を検査して行く。追及の方法には法的責任の追及と政治的責任の追及との二種がある。前者は大臣に違憲又は違法の行為があったと認めたとき司法監督官をして弾劾裁判所に訴追せしめる方法であり（この場合、国会乃至議院は直接、責任の追及に關与しない）、後者は大臣が國家の眞の福祉に顧慮を払わず、誠意を以て職務を遂行しなかったと認めたとき、その旨を国会に報告し、国会が必要と認めたときはその者の罷免を国王に要望する方法である。これら二つの方法のうち、前者はこれまで一度も発動されたことがなく、又後者によって罷免の要望が出されたことはないようで、殆んど死文に近い規定と見てよいと思われるが、Andrénは後者について、大臣批判の報告を憲法委員会が行うことを決定しただけで、議院で論議される以前に辭職した事例のあることを引用してその価値を認めている。このように、殆んど実効のなくなったと思われる古い制度のいくばくかの価値を認めて容易に改正しない仕方がスウェーデンの政治の特徴といえるかも知れない。

（国会と外交政策）

スウェーデンでは外交関係の処理については他の国務の処理とは異なる方法が定められており、且つそれが国会による政府の外交政策に対する統制と結びついている点で極めて特色のあるものとなっている。

1809年当時は、外交問題を処理する権限は他の行政権と同様で、国務院の助言に基く権限行使が義務付けられていただけであった。而して、国会による統制としては前述の大臣の助言行為の責任追及だけがあった。次いで、19世紀後半に至って始めて、国会の財政権及び立法権に関係のある協定を結ぶ際は国会の同意を要するとの原則が生れた。更に、1921年には外務諮問委員会、1937年には常任委員会が設置されたが、国王が国務院の助言の下に外交権を行う原則は維持され、現在では、国王が外国と協定を結ぶ場合には、それが国会の単独、又は国王と共同の決定事項に関するものであるとき、或はこの種の事項でなくても重要な事項の場合には、国会の承認を得なければならない旨が定められている（§12）。

扱て、このように外交問題の処理に国会の同意を要することが原則となり、従って、外交関係の議案が国会に提出されたときは、これを外務委員会に附記して審議することになる訳で、この点は別に特記すべき程ではないが、唯この外務委員会がそのまま国王の外務諮問委員会として、継続的に政府の外交政策を統制することになっている点は注目すべき特徴である。即ち、政治法典の第54条は「…外務委員会の委員は同時に王国と外国との関係について国王と協議する諮問委員会の委員である。外交関係についての重要なすべての事項を決定する前にはこの諮問委員会と協議がなされなければならない。」と規定している。この諮問委員会は文字通り審議の機関であって決定機関ではない。けれども、国会は議員を諮問委員として派遣し政府と協議させる過程において、実質上政府の外交政策に不断に規制を加えることができるわけである。

6

以上 Andrén の敘述に拠って、スウェーデンの政治に特徴的と思われる点をいくつか挙げて略述したわけであるが、そこから次の諸点を指摘できると思う。

I 政治法典の定める根本原則はこれまで幾度か述べて来たように、国王と国会とへの権力の分立とその均衡の原理である。この政治体制は1809年の制定以来今日も尚変らない政治の原理として掲げられている。而も、この法的体制の下で（尤も、制定されてから今日まで約1世紀半の間

に数多くの改正が加えられたが)、その対極的原理であるといわれる議院内閣制的な政治の実践が事実上樹立されていることは既に見た通りである。わたくしは、この国で議院内閣制的政治の実践が生れたことに特徴があるというのでは勿論ないが、唯、近代以降の民主々義的諸国家の発展の形態を、政治の実践とその framework である憲法体制との関係の点で比較するとき、均しく民主々義的政治体制の完成に向う段階でありながら、成文の憲法体制のないところで極めて民主々義的議院内閣制的政治を展開したイギリスの型、現実政治における革命乃至変革の成功に相応じて憲法体制そのものを更新しながら、いわば新しい憲法体制を遵守することによって民主々義的議院内閣制的な政治を発展させつつある独乙の型の何れにも見られない型の発展を見ることができると思う。而も、この型の発展が、一面では、議会による君主の権力行使の抑制を原理とする成文憲法を framework として出発する点で独乙的でありながら、憲法的制度の上ではなくて政治的慣行の上で、所謂宰相型の内閣から議院内閣へ転化する過程をとっている点でイギリス的であると言える。

II スウェーデンに特殊の議院内閣制の発展がこの国の政治制度の様々の領域で二重性を生ぜしめていることは疑いない。例えば一般行政事務の処理に当る行政組織に見られる二重性、政府に対する国会の統制に見られる二重性。しかも、この二重性は結局のところ政治法典、国会法等の根本法の改正を俟たなければ解消できない性質のものであり、従って、この国では憲法改正がいわば宿命的に不断に問題となり、それを背負いながら政治的發展を遂げていると言えよう。更に、憲法の改正に対しては決して性急でない点にも注目すべきであろう。(註)

III わが国では権力分立制と議院内閣制をば、一般に、必要以上に対立させて理解する傾向があるが、政治的権力の対立が失われ機能的分立にすぎなくなった権力分立制を議院内閣制と対立的に理解することは無意味であることが、特にこの国の事例から明らかであるように思われる。

IV 立法活動に関し、法案が作成されるまでの段階で諸政党を含む各方面の意見が調査委員会を通じて反映され、そこで十分な討議と妥協とが行われ、国会の審議は殆んど形式的な承認となるという仕方は、それ自体としては討議の政治を意味するわけで高く評価できると思うが、唯、このような仕方が真に討議の政治となる為にはこれに参加する人々の民主政治に対する高い素養が前提となり、これを欠くときは徒らに混乱を招くのみであることに注意する必要がある。

(註) この故に Andrén がこの著書の中で特に一章を割いてこの問題について説明を加えているのは当然であるが、本稿では割愛せざるを得なかった。